社会转型期背景下公共安全战略体系建设的思考*

汪勇;刘忠轶;王龙
中国人民公安大学 北京 10038

摘要：[目的/意义]安全和发展紧密联系、相互支撑、相互驱动，构成了推进社会进步的基本动力。确保公共安全是促进我国社会经济转型发展的基础。公共安全战略是指导一国公共安全实践的全方位、可持续发展的宏观思想指南和基本遵循。如何辨析安全和发展之间的内在联系，形成科学有效的公共安全战略，已经成为公共安全治理领域亟待解决的重要问题。[**方法/过程**]文章从公共安全战略促进社会经济转型发展入手，权变地分析社会经济转型发展和公共安全战略之间的相互支持、相互驱动的作用机制和相互关系，进而提出构建公共安全战略体系的相关建议。[**结果/结论**]社会转型期公共安全战略体系建设应该考虑从公共安全管理转型、政府安全管理职能定位、完善协同治理体系和公共安全战略资源配置等几方面来思考，以此确保社会经济转型的安全和可持续发展。

关键词：公共安全战略；社会转型；战略体系构建
分类号：C939

安全和发展是社会发展进步的基本动力，也是核心问题。社会安全既事关每个社会成员的切身利益，也事关国家经济社会发展和社会安全稳定，对于维护社会安全秩序、国家长治久安和人民安居乐业具有重要意义。当前，我国正处于实现中华民族伟大复兴的关键阶段，发展仍处于大有作为的重要战略机遇期。当下也是中国社会经济转型发展的重要时期，对公共安全战略的需求在不断提升。2015 年 5 月 29 日，习近平总书记在中共中央政治局第二十三次集体学习时强调指出，要从维护最广大人民的根本利益出发，去认识和建立公共安全，编织全方位、立体化的公共安全网络。公共安全战略作为推动社会经济转型发展的基础保障，以推动社会经济转型发展的战略模式为中心，构建对社会经济转型发展有重要意义的公共安全战略体系，是理论界关心和实践中期盼的重要指南和基本遵循。

1 公共安全战略的内涵

随着冷战结束，全球化浪潮在各个领域席卷推进，传统意义上的国家安全观被打破，越来越多的非传统安全问题进入公众视野，公共安全突出表现为一系列的非传统安全问题。习近平总书记指出，当前我国国家安全内涵和外延比历史上任何时候都要更丰富，时空领域比历史上任何时候都要宽广，内外因素比历史上任何时候都要复杂，必须坚持总体国家安全观，以人民安全为宗旨，以政治安全为根本，以经济安全为基础，以军事、文化、社会安全为保障，以促进国际安全为依托，走出一条中国特色国家安全道路。由此可见，国家安全已不能仅从传统意义上的国家安全角度来理解，现代安全观已经将公共安全的内涵和外延扩展到更宽广的范围。从本质上来说，公共安全战略就是对包括恐怖袭击、群体性事件、自然灾害、安全生产事故、大规模传染性疾病等一系列重大非传统安全问题的宏观认识、基本遵循和应对策略，是指导公共安全实践的根本性指导原则。

2 公共安全战略的定位和构成要素

2.1 公共安全战略定位

公共安全战略内容涵盖广泛，涉及环境、经济、公共卫生、重大突发性灾害等领域。随着社会相关领域对安全要求的不断提高，公共安全战略需要形成不同于以往

的战略定位。基于总体国家安全观的整体要求，我们认为，我国公共安全战略要紧紧围绕服务和推进社会经济转型发展这一现实基础，以人民安全为宗旨，政治安全为根本，军事、文化、社会为保障，立足国内经济社会发展现实，排除国际非传统安全因素干扰，在全球化格局中充分保障经济社会发展所需要的公共安全支撑。这是社会经济转型发展新时期关于公共安全的基本战略定位。

2.2 公共安全战略体系的构成

公共安全战略的构成要素随着社会发展而变化、丰富。传统意义上来说，大家所认为的公共安全一般与现实中的公共安全事件紧密联系在一起，公共安全通常指“公共安全事件”。随着经济社会的快速转型和发展，公共安全的重要性不断提升，并成为党中央社会治理的重要内容。2011 年，《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》指出，“保障食药品安全、严格安全生产管理、健全突发事件应急体系、完善社会治安防控体系”，是公共安全体系建设的重要任务。公共安全战略体系的基本内容一般包括食药品安全、生产安全、突发事件应急以及社会治安防控四个方面。党的十八届三中全会之后，国家将“防灾减灾救灾”列为公共安全管理的重要任务。相应的，公共安全战略体系构成要素也增加“防灾减灾救灾”三个体系职能。《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》进一步提出，要牢固树立安全发展观念，全面提高安全生产水平，提升防灾减灾救灾能力，创新社会治安防控体系，强化突发事件应急体系建设，推进平安中国建设，代表了国家层面对公共安全战略管理的总体要求。当代中国正经历着我国历史上最为广泛而深刻的社会变革，也正在进行着人类历史上最为宏大而独特的实践创新。在践行公共安全战略理念的同时，要注意减少生产安全要素对社会经济转型发展的直接影响，重点维护好社会经济转型发展秩序，控制好突发事件应急响应、社会治安防控能力建设等对社会经济转型发展的间接影响，以更好地服务经济社会发展的战略转型。

3 公共安全战略与社会经济转型发展

3.1 安全生产环境是社会经济转型发展的根本保障

2012 年，我国公共安全支出预算为 7017.63 亿元，超过同期 6702.74 亿元的国防预算[1]。这一数据在社会上引起较大争议。有专家认为，归属于行政管理的公共安全费用支出是纯消费支出，不会直接产生经济价值，而且会对经济增长产生挤占性负面影响。有的专家认为，不能仅从行政支出的消费性质来看待，安全支出所带来的收益是隐性的、根本性的，但绝不是单一的、局限的和无益的。当今世界正处在大发展大变革大调整时期，全球治理体系正在经历巨大变革，各国之间经济、政治及文化等互动越来越频繁，非传统安全因素的影响越来越深入和广泛，确保安全稳定的经济社会秩序和国际治理新秩序，对于经济社会发展的保障意义和作用更加非凡巨大。

经济转型发展中，第一要义是发展，经济发展为经济转型提供变革能量。而安全的生产环境却是经济长足稳定发展的重要保障，这是公共安全对于经济转型所起的保障作用的基本逻辑关系。自古以来，安全对于发展的促进作用都是不言而喻的，“安邦”才能“兴国”，是中华文明的历史积淀和发展实践经验的有效明证。良好的生产环境，代表了经济发展的速度和经济加速转型的可预期性。我国正处于经济社会快速发展和转型的关键时期，在食品生产、刑事犯罪、社会治安等领域的矛盾日益突出，用公共安全的战略眼光为经济转型发展保障，也是中国社会发展现状的必然要求。

从西方新制度经济学理论视角来看，“创建一种能带来可靠承诺的制度环境，意味着必须建立起一个包含正式规则、非正式约束以及实施在内的复杂的制度框架[2]”，这是降低交易成本的必然路径。当前中国社会经济转型对产业结构转型、改革开放深化、农业生产变革、市场体制改革等方面的作用，有着更加复杂深刻的内在要求。

经济在高速发展过程中必然伴随着大量交易成本的产生。只要能够减少经济转型的成本，就能够大大缩短经济转型由量变到质变的过程，从而促进经济的加速转型。在传统安全观指导下，创造国家内部安全稳定环境，是先于经济建设进行的。自冷战结束以来，对于各种非传统安全干扰因素的排除，进一步对公共安全建设提出了更高要求。其实质反映的是国家发展对公共安全提出的更高要求。同时，制度经济学十分看重对人力资本产权的有效保护，通过制度规定、政策调控，优先解决人民的安全问题，将人民的生命健康和财产安全放在重要位置，拓展工作的“时间价值”。这是提高经济效益的有效手段，也是对人力资本产权保护的必然要求。

3.2 社会经济转型发展为公共安全战略的推进提供动能

据统计，我国每年平均安全投入占 GDP 比例不到 1%，而发达国家高达 3%以上[3]。公共安全战略的推进实施则需要强大的经济实力支持。在公共安全实践中，很多国企和民营企业的老旧设备使用率高，安全管理落后，安全培训投入不足，主要还是受经济发展水平所限，影响了对公共安全的消费保障。公共安全战略投入在行政性支出占比较高，这需要稳定的资金供给，以确保公共安全对于经济转型发展的保障作用能够切实发挥。2012 年 2 月 24 日，财政部和安全监管总局联合制定了《企业安全生产费用提取和使用管理办法》，力图在有限的经济发展水平范围内，加大对安全生产费用的投入。安全生产仅仅是公共安全战略体系的一部分，全面加大对公共安全战略体系建设和运行的投入，提高经济发展水平和综合实力是最根本的办法。

3.3 社会经济转型发展与公共安全战略的良性互动

公共安全战略为社会经济转型发展创造了良好的安全环境，而经济转型发展提升了经济实力，为公共安全战略实施提供根本保障。二者相互需要、互相支持、共生共存。所谓社会经济转型发展与公共安全战略的良性互动，主要是指二者互动关系的边界问题。

首先，经济转型发展要在适度的范围内为公共安全战略提供动能，保障好对公共安全的投入。公共安全投入在财政预算中隶属于行政性投入，国家的公共安全可能有多方参与，但归根结底还是有政府主导的。绝对的权力对于腐败行为有催生作用，从经济学的“理性人”角度来看，政府也有追求经济效益的目标和动机，当经济转型发展对于公共安全战略的投入超出适度范围，政府所主导的公共安全的建设行为，就会由维护公共安全走向其矛盾的对立面，即产生对社会公共安全的威胁或者直接危害。社会经济转型发展与公共安全战略的良性互动关系要求将经济转型发展所带来的公共安全战略经费投入增量控制在合理范围内，要有“红线”和“底线”思维，“底线”不能越，“红线”不能触。

其次，公共安全战略要根据社会经济转型发展不同阶段的保障需求，为社会经济转型发展提供阶段性、针对性保障。经济发展有“变速期”，经济转型有“阵痛期”，公共安全战略的构建实施也要分阶段、有重点，以社会经济发展的现实需要为基础，提示战略眼光，优化战略定位。

最后，经济发展与公共安全战略的良性互动，不仅突出表现在相互的支撑保障，还要突出双方的相互驱动和引导功能。经济转型发展的要求，驱动公共安全的战略创新；公共安全战略所释放的安全防护能力，不能消弭经济转型发展的积极性，而要最大限度缩短经济转型的“阵痛期”。这种相互支持、相互驱动的内在作用机制，要求不断开拓新思路，调动各方面的积极性，推动社会经济转型和公共安全治理的协调发展。

4 公共安全战略体系构建的政策建议

4.1 加速从公共安全应急管理到全面管理的转型

目前，我国公共安全管理模式是以应急管理为主，其突出特点是哪里有灾害、哪里才有行动，哪里有公共安全问题、哪里才会有应急预案。“应急”成为常态，常

常对经济转型发展产生严重影响，且容易引发舆情危机。另外，公共安全应急管理模式不具备战略性，缺乏主动性和全局意识。公共安全战略体系是集防范、预备、应对和重建等一系列功能为一体的综合体系，而我国目前的公共安全战略体系则是以公共安全应急管理体系为主，并不具备日常性，往往与突发性相联系，仅仅关注应对问题，将所有的力量集中在灾害或安全事故等发生时的控制和处理阶段。而公共安全战略体系的防范、预备、应对以及重建功能的发挥，是集主动性、有效性、防范性于一体的，是建立在防范灾害以及减轻灾害带来影响的基础上的。既要在公共安全问题发生之前，尽一切可能做好防范工作，预防公共安全问题的发生；也要在公共安全问题发生之后，充分调动力量和资源，减小其带来的危害和影响，并积极进行重建工作。公共安全战略中的危机应对功能固然重要，但不应该成为单一的公共安全战略模式。

目前的公共安全应急管理模式过度注重公共安全应急功能，使政府在构建公共安全战略体系时走了弯路。可以说，应急管理模式是与公共安全管理应对功能维度的简单延伸，但仅有应对功能是远远不够的。尤其在面临社会矛盾越来越突出和多样化时，防范和重建功能薄弱或缺失对于全面建设公共安全战略体系将是致命性的。从这个意义上来说，当下公共安全应急管理模式向公共安全战略体系的转型，就是以应急功能为单一主导因素向集防范、预备、应对以及重建功能为一体的综合主导因素转型，就是从简单应对经济发展问题向为社会经济转型提供保障和引导方向转型，向更加科学的公共安全战略管理转型。

4.2 科学定位政府安全管理职能

公共安全战略体系构建，对政府主体职能和角色定位提出了明确要求，如哪一级政府应该负责，政府的哪些机构应该负责，具体负责机构的责任是什么等，这些都需要进行科学、细致、全面的考量。

首先，在制度制定中要明确政府的安全管理职能。在立法实践中要制定政府安全管理职能的法律，使政府的安全管理行为有总的依据。例如，可以推进制定《公共安全法》等。用刚性的法律将公共安全管理的职责分配到各级政府及各个部门，确定不同级别的政府和部门相互关系，为责任追究和处罚提供法律依据。

其次，科学厘定日常公共安全问题和突发事件等公共安全问题性质。建立不同的公共安全管理部门，促进公共安全管理的专业化。具体设立专门的公共安全管理机构，负责整体的公共安全防范、预备、应对及重建的指挥工作及重大公共安全问题的决策、指挥、预案制定等。在公共安全管理机关的垂直领导下，设立对应的公共安全管理机构，同时接受地方上级政府领导。

再次，充分发挥政府机关组织领导功能。政府在处理公共安全问题时，要善于发挥“总枢纽”作用，研究制定对策方案，审议公共安全应急预案，扮演好决策者、监督者角色。在行动过程中，做好总指挥工作，协调各个部门间的分工合作。

4.3 将协同治理纳入公共安全战略体系

协同治理是指在整个社会系统中，管理者和各利益相关方通过合作治理，协同参与公共管理实践，实现社会管理主体多元化、治理效能最大化，最大限度维护和增进公共利益[4]。协同治理理论囊括了社会力量的全面性和政府的主导特性，这与公共安全战略体系建设的内在要求是一致的。依据协同治理理论，对公共安全战略参与主体进行合理扩展，促进多元共治，更好地促进经济转型发展。

首先，向社会让渡部分公共安全管理权力。充分发挥社会自治组织的作用，提升社区群众的自我防范、自我应对和自我重建能力。对社区群众进行教育训练，提高应对公共安全问题的实战能力。发挥社区群众熟悉社区的优势，设立社区自治组织，降低公共安全问题发生率，提高社区公共安全问题的“免疫力”和应对能力。同时解决社区中的利益冲突，减少政府相关职能部门的压力。

其次，积极开展政府与同社会私人部门合作。除将公共安全管理权力让渡社区组织外，还可吸收社会中相关组织进行协同治理，例如保险公司、一些社会专业技术部门等，发挥社会力量贴近社会基层的优势、较政府部门更先进的技术优势等。其根本出发点，就是推动将社会问题放在社会中解决，这有利于优化公共安全战略体系建设，更好地服务经济转型发展。

最后，加强与国内外社会公益组织合作。发挥公益组织的公益服务特性，将其纳入公共安全治理体系，并承担一部分政府部门让渡的责任。从博弈论角度来理解，公益组织作为代表公众利益的第三方，参与公共安全管理本身就能够对政府机关产生积极影响。实践中，公共安全管理工作基本是由政府单一的主体所主导，政府部门拥有很大的自由裁量权和任意行动权，但缺少相应约束。公益组织参与一方面能够增加公共安全治理的力量，并对政府相关管理部门产生监督约束作用，在一定程度上规范了政府部门的公共安全管理行为。

4.4 合理配置公共安全战略资源

一方面，基于大数据技术提升公共安全战略资源的配置能力，加强公共安全战略指挥系统和公共安全战略大数据平台建设，强化公共安全战略体系的防范、预备、应对、重建四个功能，提升信息资源的收集、整合、分析和应用能力，保证公共安全战略资源的时代适应性。“大数据”平台可以加强数据的关联性分析，预测公共安全问题的演变趋势，有利于公共安全管理部门抢占先机，提升基于数据支持、基于未来趋势、全局状态的宏观战略管理能力。公共安全战略指挥系统集决策信息生成、决策信息传递等功能于一体，实现决策系统与行动系统的高效联动，推进科学决策、及时传达、高效执行。

另一方面，将公共安全领域的全部安全要素纳入公共安全战略。基于区域和问题优先级进行战略资源配置，基于不同类型的战略资源进行优先配置，并对各类安全要素进行统一排序评估，明确不同区域、不同性质安全问题的优先级，解决“安全问题的泛化与战略稀缺资源之间的矛盾[5]”，真正将公共安全战略资源用在刀刃上，充分发挥公共安全战略体系的宏观规划和指导功能。

5 结论

公共安全战略与经济转型的发展是互为表里、相互支撑、互相驱动、辩证统一的，构成了社会发展的基本维度和内在动力。历史经验证明，我们既不能搁置经济转型去单纯谋求良好的公共安全环境，也不能抛开公共安全战略体系建设，一味地追求经济发展导向。经济转型发展为公共安全战略体系建设提供内核和保障，公共安全战略为经济转型发展提供外壳和支撑。这种内在逻辑关系和作用机理，为我们制定经济社会发展战略、制定国家公共安全体系战略，尤其是在更宏观层面统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局和“五大发展理念”，提供良好的理念引导、战略支撑的实践参考。

Thinking on the Construction of the Strategic System for the Public Security under the Context of Social Transition

Wang Yong　Liu Zhongyi　Wang Long
People’s Public Security University of China, Beijing 100038

Abstract: [Purpose/significance] Public security and social development have a tight connection and can promote each other. They are both basic powers to propel social

advancement. Guaranteeing one country's public security is the development foundations of social transition. **[Method/process]** The strategy of public security was a comprehensive and sustainable development principle that guides one country's public security practice. Thus, it is urgent to identify the inner connections between these two aspects and build an effective public security strategy. **[Result/conclusion]** This research analyzes the relationship and mechanism between the development of social transition and the strategy of public security from the perspective of the public security strategy promoting the development of social transition. Then, we propose some suggestions on the construction of the public security strategy system.

Keywords: strategic system for the public security social transition construction of the strategic system

参考文献

[1]邵安，范柏乃. 中国公共安全投入对经济增长的影响[J]. 社会科学家， 2013(10):44-47.
[2](美)道格拉斯•C•诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 上海:格致出版社, 2008.
[3]赵志杰. 正确处理安全生产与经济发展的关系[J]. 经营与管理, 2015(11):27-28.
[4]黄思绵，张燕华. 国内协同治理理论文献综述[J]. 武汉冶金干部管理学院学报, 2005(9):3-6.
[5]闪淳昌，周玲，沈华. 我国国家安全战略管理体系建设的几点思考[J]. 中国行政管理, 2015(9):37-43.